



# Performances et convergence des politiques économiques : La zone franc en Afrique de l'Ouest

Nasser Ary Tanimoune, Patrick Plane

## ► To cite this version:

Nasser Ary Tanimoune, Patrick Plane. Performances et convergence des politiques économiques : La zone franc en Afrique de l'Ouest. 2011. halshs-00564684

**HAL Id: halshs-00564684**

**<https://shs.hal.science/halshs-00564684>**

Preprint submitted on 9 Feb 2011

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Document de travail de la série

*Etudes et Documents*

E 2005.03

**Performances et convergence des politiques économiques :  
La zone franc en Afrique de l'Ouest**

**Patrick Plane\***

**Nasser Ary Tanimoune\***

*Décembre 2004*

28 p.

---

Patrick Plane, CNRS, CERDI, Université d'Auvergne et Nasser Ary Tanimoune, post-doctorant CNRS-CERDI (Centre d'Etudes et de Recherches sur le Développement International), 65 Boulevard François Mitterrand, BP 320, 63000 Clermont-Ferrand.

Les auteurs remercient Jean-Louis Combes et Sylviane Guillaumont Jeanneney, CERDI, pour leurs commentaires.

***Résumé***

L'objectif de ce papier est de faire le point sur l'état de la convergence nominale dans l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA). En 1999, les huit pays constitutifs de cette union ont fait vœu d'harmoniser leur politique budgétaire de manière à compléter la gestion commune de la monnaie en conformité avec les exigences de convertibilité du franc CFA. Ce processus de convergence, qui devait initialement aboutir en décembre 2003, a été reporté à fin 2005. L'analyse empirique a été menée en termes de sigma-convergence sur les huit critères que comporte le Pacte, dont le solde budgétaire de base, critère clé. Les résultats mettent en évidence une évolution globalement favorable, mais insuffisante pour espérer l'entrée en phase de stabilité en janvier 2006. Le dispositif suscite des critiques internes, sur la définition des objectifs et la vérifiabilité des résultats, mais également des critiques externes, sur l'engagement de réduction de la pauvreté et l'adéquation de l'UEMOA au concept de zone monétaire optimale.

## Introduction

La zone franc est une coopération économique originale entre la France et quatorze Etats africains regroupés en deux unions monétaires juridiquement indépendantes et placées sous l'autorité de deux instituts d'émission : la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) et la Banque Centrale de Etats de l'Afrique Centrale (BEAC)<sup>1</sup>. Les règles de fonctionnement de ces deux unions monétaires sont très semblables. Dans chacune d'elles, un franc CFA y circule avec la même parité de change vis-à-vis de l'euro qui s'est substitué au franc français, en 2002. Cette parité est fixe, mais demeure ajustable, comme l'a d'ailleurs montré la décision du 11 janvier 1994 qui a conclu un long débat sur la surévaluation des monnaies africaines par une dévaluation de 50%. Les deux Banques centrales sont tenues de déposer un minimum de 65% de leurs réserves sur un compte d'opérations ouvert dans les écritures du Trésor français. Enfin, les deux instituts d'émission garantissent la convertibilité et la liberté de transfert des capitaux à l'intérieur de leur propre zone.

L'ambition de cet article est d'évaluer les performances de la coopération interne aux seuls Etats membres de la BCEAO à la lumière des changements institutionnels ayant accompagné la dévaluation. Car si l'ajustement de parité a permis de corriger certains déséquilibres macroéconomiques, prévenir leur résurgence nécessitait de poser de nouveaux garde-fous, d'approfondir ou de susciter de nouveaux domaines de coopération, ce qui a été fait, en 1994, à travers le dispositif de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine. La première section de cet article propose une lecture des performances économiques de ces vingt dernières années. On relie ces performances aux accompagnements institutionnels de la dévaluation, et plus particulièrement au dispositif du Pacte de Convergence et de Stabilité qui s'apparente, mais non sans limites, à celui de l'Union Européenne. Dans la seconde section on procède à l'évaluation de la convergence « nominale » en termes d'atteinte des cibles et d'harmonisation des politiques budgétaires<sup>2</sup>. La troisième section identifie les principales limites du dispositif de coopération au regard de la lutte contre la pauvreté et des arguments de la zone monétaire optimale.

## I Ajustement du taux de change et Pacte de stabilité en UEMOA

### La dévaluation devenue incontournable

Les performances économiques de la zone UEMOA ont longtemps fait référence dans la sous région<sup>3</sup>. Au début des années quatre vingt, le second choc pétrolier et la diminution des prix d'exportation des produits primaires ont toutefois conduit à des déséquilibres macroéconomiques importants assortis de distorsions des prix relatifs qui seront à l'origine de la dévaluation ultérieure. La plupart des Etats se trouveront en effet dans l'incapacité de réduire l'appréciation de leur taux de change effectif réel, c'est-à-dire l'augmentation du prix des biens non échangeables par rapport au prix des biens échangeables donné par le marché mondial<sup>4</sup>. Dans le contexte de désinflation mondiale, la zone franc a payé les conséquences d'une conjoncture internationale très défavorable au cours des matières premières. Elle a également payé le prix fort de ses laxismes passés (1973-1978) en matière de gestion budgétaire et d'endettement public.

Le Niger illustre le scénario de ces dérapages. La montée des prix mondiaux et des volumes d'exportations d'uranium ainsi que la garantie de convertibilité illimitée des francs CFA ont laissé croire en la possibilité d'accumuler des dettes sans risques. Les banques commerciales ont accepté l'aventure, lorsqu'elles ne l'ont pas suscitée en « démarchant » les pouvoirs publics. Elles apprendront à leurs dépens que l'Etat endetté peut se trouver en situation d'illiquidité et d'impayés, voire d'insolvabilité comme les exigences d'annulations de dettes l'ont ultérieurement montré. En d'autres termes, dans un contexte d'union monétaire où le pouvoir de seigneuriage échappe aux Trésors publics, l'absence de disponibilité des francs CFA produit des arriérés de paiement publics comparables aux arriérés extérieurs constitués par pénurie de devises. Que ce soit par les problèmes de prix ou par les accumulations de dettes, la plupart des économies de la zone BCEAO en étaient venues à connaître ces déséquilibres. Et devant l'impossibilité de les corriger par l'utilisation des instruments monétaires et budgétaires, la dévaluation a fini par s'imposer comme solution de dernier recours. Le tableau 1 retrace l'ampleur de ces déséquilibres macroéconomiques.

**Tableau 1 Les variables macroéconomiques et l'avant dévaluation (1985-1993)**

	PIB		Termes de l'échange	Solde budgétaire de base (hors dons)	solde courant extérieur (hors dons)	Taux de change effectif réel (Base 1993)	PIB réel (milliards Fcfa)
	Taux de croissance (%)		moyenne (% PIB)			1985	1993
	1985-1993		1990-1993				
Bénin	2,05	-1,67	-2,07	-6,95	113,91	552,73	
Burkina Faso	3,27	3,32	-1,12	-9,88	125,27	968,82	
Cote d'Ivoire	0,68	-5,27	-9,96	-12,08	90,58	5337,59	
Mali	3,27	-1,26	3,07	-14,58	124,39	696,15	
Niger	1,22	-4,11	-4,54	-9,97	166,12	694,88	
Senegal	1,93	-0,80	-0,08	-9,04	125,08	1481,00	
Togo	-1,10	-5,15	-4,74	-10,83	119,06	181,68	

Sources : Nos calculs ont été effectués à partir des bases de données suivantes : Banque Mondiale World Development Indicators (PIB, les termes de l'échange, les prix à la consommation et les taux de change nominaux) ; la Commission de l'UEMOA (soldes budgétaires). Pour le taux de croissance, il s'agit du taux annuel moyen de la période. L'indice du taux de change effectif réel a été effectué par nos soins en considérant l'importance relative de chaque pays en fonction de la structure moyenne des échanges commerciaux internationaux en 1993, importations et exportations confondues. Le solde budgétaire de base = Recettes fiscales (hors dons) – Dépenses courantes – Investissements réalisés sur ressources internes.

Sur les neuf années considérées (1985-1993), en moyenne, la croissance économique a été faible, de l'ordre de 1,6 % ou 1,4 % selon qu'on raisonne sur une moyenne simple ou pondérée par le poids relatif des Produits intérieurs (1993). La Côte d'Ivoire, qui contribue pour plus de 50% au PIB consolidé de la zone, a tiré la performance de l'union vers le bas. Dans cette période, la dégradation annuelle moyenne des termes de l'échange, c'est à dire le rapport des prix des exportations aux prix des biens importés a été également notable, en particulier pour la Côte d'Ivoire (- 5,27 %), le Niger (-4,11 %) et le Togo (-5,15 %). Cette évolution a pesé considérablement sur la formation des soldes budgétaires et sur les performances de croissance. La chute des cours internationaux a eu pour conséquence une baisse de la distribution des revenus (effet de demande) et une désincitation à la production des produits primaires (effet d'offre). La surévaluation du taux de change de cette période n'a pas aidé à la résolution des problèmes. Une dévaluation plus précoce aurait probablement permis de relever les incitations internes à la production par une hausse des prix relatifs et notamment les prix réels d'achat aux producteurs de produits primaires (cf. Collange et Plane [1994])<sup>5</sup>.

**Tableau 2 Les variables macroéconomiques et l'après dévaluation (1994-2002)**

	PIB	Termes de l'échange	Solde budgétaire de base (hors dons)	solde courant extérieur (hors dons)	Taux de change effectif réel (Base 1993)		PIB réel (milliards Fcfa)
	Taux de croissance (%)		moyenne (% PIB)		1994	2002	2002
	1994-2002		1999-2002				
Bénin	5,29	-0,36	1,95	-6,18	68,69	83,59	871,30
Burkina Faso	4,41	-1,91	-1,58	-14,13	69,63	72,65	1381,48
Cote d'Ivoire	2,80	-1,85	0,05	0,33	62,65	76,17	6712,66
Mali	5,32	-2,76	-0,33	-10,00	70,53	78,30	1063,44
Niger	3,35	-2,51	-3,43	-9,15	69,95	79,47	940,80
Senegal	4,78	-2,91	1,03	-7,55	66,45	68,27	2214,00
Togo	2,89	0,40	-0,78	-12,48	69,43	84,63	262,34

Sources : Idem Tableau 1.

La situation d'après 1994 est à l'avantage des économies de la zone UEMOA. Certes, les facteurs exogènes ont été moins défavorables que dans la période précédente comme le suggèrent les variations des termes de l'échange, mais les politiques économiques nationales ont été elles mêmes plus efficaces, contribuant à un certain redressement des soldes budgétaires et surtout à la reprise de la croissance. Avec un rythme annuel de 4,1% et 3,7%, sur la période (1994-2002), selon qu'on se réfère aux moyennes simples ou pondérées, le PIB de l'UEMOA s'est accru suffisamment pour permettre l'élévation du niveau de vie moyen par habitant. Cette performance est en partie la conséquence d'une compétitivité retrouvée. Le taux de change effectif réel s'est sensiblement déprécié avec le changement de parité et les économies ont conservé une part significative de ce gain de compétitivité grâce à la discipline monétaire. Le solde budgétaire de base s'est également redressé significativement, en relation cette fois ci avec la politique d'accompagnement de la dévaluation.

### **Le dispositif institutionnel du Pacte de convergence**

L'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) est née, en 1994, de la volonté de renforcer l'harmonisation des politiques intracommunautaires. Cette aspiration a trouvé son expression dans l'élaboration d'un « Pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité » (PCS)<sup>6</sup>. De par sa nature, ce Pacte n'est pas sans rappeler celui que l'Union européenne a établi pour la qualification des Etats membres à l'euro. Dans un cas

comme dans l'autre, la surveillance de la politique économique a débordé le domaine monétaire pour mettre les variables budgétaires sous contrôle communautaire. La littérature souligne en effet, et les évolutions au sein de l'UEMOA l'ont démontré (1975-1985), la difficulté de promouvoir l'efficacité économique sans une bonne combinaison des politiques monétaire et budgétaire (cf. Devarajan and Walton [1994]; Semedo et Villieu [1997])<sup>7</sup>.

Par les institutions de l'Union Monétaire Ouest Africaine, l'accent a été mis, dès 1973, sur les conditions de mise en œuvre d'une politique monétaire compatible avec la préservation d'une parité fixe. Dans un contexte de faible capacité d'emprunt commercial, la création monétaire, notamment par le financement du déficit budgétaire via les avances de la Banque Centrale aux Trésors, constituait alors le seul verrou à tenir. Le Pacte de 1999 n'a donc pas eu à innover en ce domaine, un seul critère figurant dans le dispositif et complétant les règles antérieures de contrôle du crédit: le ciblage d'une inflation inférieure à 3%. Ce pourcentage est à rapprocher de l'obligation de maintenir l'inflation dans la limite maximale de 1,5% des trois économies les moins inflationnistes dans la zone euro.

La présence de rythmes africains d'inflation potentiellement différents de ceux observés en Europe est une hypothèse réaliste. L'importance des facteurs exogènes y concourt naturellement, notamment la survenue de chocs climatiques qui influencent le prix local des produits vivriers. En effet, les productions agricoles contribuent significativement au prix du panier de biens à la consommation des ménages. Or, les marchés sont régionalement moins bien intégrés que le sont ceux des biens échangés avec le reste du monde. Les instabilités climatiques sont donc des sources temporaires d'écarts de prix plus marqués qu'en zone euro. A ce facteur d'explication stochastique des écarts d'inflation s'ajoute un facteur d'écart potentiellement plus structurel avec l'argument du « Biais de productivité ».

En tendance, le prix africain des services non échangeables est en effet sujet à se rapprocher de celui des pays développés. Au fur et à mesure de ce rattrapage, la variation du prix du panier de biens est donc potentiellement plus forte qu'en Europe, source de déviation par rapport au principe de parité relative des pouvoirs d'achat (Balassa [1964]). Parallèlement, et selon les écarts de croissance intracommunautaire des PIB, une productivité inflationniste par diffusion des augmentations de salaires dans le secteur des biens non échangeables, peut donc introduire des contradictions entre convergence réelle des Produits intérieurs et convergence nominale (cible d'inflation). Jusqu'ici, les écarts intra-communautaires de



croissance du PIB et le chômage structurel dans les économies africaines ont toutefois limité cet effet potentiellement inflationniste de la productivité.

Hormis cette variable de caractère monétaire, le dispositif est entièrement structuré autour des variables budgétaires. Le Pacte de l'Afrique de l'Ouest, dont les critères de convergence sont mis en relation avec ceux de l'Union Européenne dans le tableau 3, est constitué de huit critères hiérarchisés parmi lesquels six sont en relation directe avec les finances publiques. Les critères de « premier rang » sont dominés par un « critère clé », le solde budgétaire de base. Celui-ci se forme par différence entre les recettes (hors dons) et les dépenses courantes majorées des investissements financés sur ressources internes. Rapporté au Produit intérieur de l'année, ce solde se devait initialement d'être équilibré à l'horizon 2002. Cet objectif a été finalement reporté à fin 2005. Le choix du solde de référence a été l'objet d'importants débats. Certains lui préféraient le solde global, dons compris, qui avait l'avantage d'être en lien avec les variations de la dette, mais l'inconvénient d'entretenir la vulnérabilité envers une aide extérieure difficilement prévisible.

**Tableau 3. Pactes de l'UE et de l'UEMOA : les dispositions comparées**

	Pacte de Stabilité et de Croissance (Union Européenne)	Pacte de Convergence, de Stabilité, de Croissance et de Solidarité (UEMOA)
		<i>Critères de premier rang*</i>
Déficit budgétaires	Solde global Maximum 3% du PIB	Solde budgétaire de base équilibré
Dette publique	Maximum 60% du PIB	Maximum 70% du PIB
Arriérés de paiements		Non-accumulation
Taux d'inflation	Maximum 1,5% de plus que celui des 3 pays ayant la plus faible inflation	Maximum 3%
		<i>Critères de second rang*</i>
Taux d'intérêt à long terme	Maximum 3% de plus que celui des 3 pays les plus stables en matière de prix	
Pression fiscale		Minimum 17% du PIB
Dépenses salariales		Maximum 35% des recettes fiscales
Dépenses d'investissement		Minimum 20% des recettes fiscales
Déficit extérieur courant		Maximum 5% du PIB

\* Les critères du Pacte de convergence, de Stabilité, de Croissance et de Solidarité de l'UEMOA sont hiérarchisés. Les critères dits de premier rang conditionneront le passage à la phase de stabilité, en janvier 2006. Quant aux critères second rang, ce sont des repères indicatifs qui éclairent les modalités de l'harmonisation budgétaire.

En poussant plus avant la comparaison avec l'UE, le souci des Etats africains a été d'influencer non seulement le solde, mais également la composition du budget en termes de dépenses et de recettes. La monnaie commune préexistant, l'ambition a été de prévenir la reconstitution des déficits budgétaires non soutenables, et de stimuler l'activité économique. Par le Pacte, les Etats ont ainsi conjugué les objectifs de stabilité financière et d'ajustement structurel, d'équilibre budgétaire et de réallocation de la dépense publique dans une perspective d'accélération de la croissance du Produit et d'harmonisation des politiques des Etats membres.

Les objectifs relevant de la préservation de la solvabilité financière sont présents dans le Pacte à travers l'équilibre budgétaire de base et le maintien de la dette en dessous 70% du PIB. Ils le sont également à travers l'élévation du taux de pression fiscale à un taux minimal de 17% destiné à couvrir les missions publiques essentielles. Ce pourcentage de pression fiscale peut apparaître faible en regard de celui des pays industrialisés. La matière imposable est toutefois limitée et difficilement saisissable par des administrations aux faiblesses de fonctionnement reconnues (cf. Chambas [1994]). Il convient également de ne pas sous-estimer les arguments du marché politique, notamment l'efficacité des propriétaires fonciers à susciter l'ajournement des réformes ou à se soustraire à la fiscalité sur les actifs immobiliers. Aux variables d'endettement et de fiscalité, qui créent les conditions de la solvabilité, s'ajoute un critère de liquidité à travers le non-recours aux arriérés de paiement.

Sans réelle pertinence pour l'Union Européenne, un tel engagement est important pour les pays en développement, notamment pour ceux d'une zone monétaire. Dans ce cadre institutionnel, l'indépendance de l'Institut d'émission<sup>8</sup> coupe en effet les gouvernements du contrôle de l'offre de monnaie et de l'appropriation du seigneurage. L'interdiction de recourir aux arriérés de paiement évite ainsi que les crises de liquidité affectent directement le secteur marchand et notamment le secteur privé. Dans la passé, de telles pratiques africaines se sont avérées courantes et d'un coût économique exorbitant. Par les jeux de « report » et d'« imitation », les arriérés publics ont affecté la qualité de portefeuille des banques. Ils ont nourri les tensions inflationnistes par anticipation de non-paiement des fournisseurs (cf. Boissieu [1984], Tanzi et Blejer [1984]) et finalement sapé les bases du développement déjà fragile des petites et moyennes entreprises du secteur privé.

Original par l'accent mis sur certaines variables de commande de la viabilité financière à long terme, le Pacte de l'Afrique de l'Ouest l'est encore davantage par l'objectif

de recomposition de la dépense budgétaire en relation avec l'accélération de la croissance. L'accent est mis notamment sur la nécessité de réduire la part relative des salaires de la fonction publique pour augmenter les dépenses de fonctionnement et d'investissement. L'emploi public doit être attaché à la réalisation efficace d'objectifs économiques et sociaux, non à la distribution de rentes sur la base de recrutements clientélistes ayant pour effet d'induire des sureffectifs. En renonçant à ces objectifs, les responsables politiques ont privilégié le développement d'une dépense budgétaire de faible rentabilité sociale au détriment de dépenses plus productives dans les domaines du fonctionnement des administrations et de l'investissement. Pour promouvoir une gouvernance publique plus efficace, il convenait que les Etats prennent l'engagement formel de transférer les ressources de la masse des salaires vers des postes plus à même de stimuler la croissance.

Dans cette perspective, le Pacte dispose que la masse salariale ne doit pas excéder 35% des recettes fiscales. La maîtrise de ces dépenses devrait faciliter le dégagement d'une épargne publique courante capable de financer au moins 20% des investissements publics. Jusqu'à la dévaluation du franc CFA, la contraction de l'investissement public a souvent été une modalité de bouclage budgétaire en amont de la constitution des arriérés de paiement. Les coupes sombres en la matière pouvaient apparaître légitimes. L'exécution de projets « pharaoniques » et autres « éléphants blancs » a été maintes fois dénoncée pour caractériser des investissements dont la rentabilité sociale *ex post* a été rarement au niveau de la rentabilité *ex ante*. A force de contractions des dépenses en capital, l'Afrique en est toutefois arrivée à un sous-investissement public en infrastructures de bases. Et par l'« effet de conduit » ou de complémentarité avec la dépense d'investissements privés, c'est la dynamique de croissance et de diversification du système productif qui en a pâti. Le Pacte de convergence s'est voulu réparateur de ce mode de rééquilibrage budgétaire. Par la recommandation faite aux Etats, car il ne s'agit que d'un critère de « second rang », le Pacte a ainsi pointé une volonté d'arbitrer en faveur des dépenses productives de long terme, contre les dépenses improductives de court terme. De manière incidente, on observera que l'UEMOA a ici devancé les débats actuels de l'Union européenne sur le « biais anti-investissement » de son Pacte et l'opportunité de réintroduire ici cette dimension porteuse de croissance régionale (cf. Le Cacheux [2004])

## II Harmonisation et convergence : quels résultats ?

L'évaluation du Pacte peut se faire sous deux curseurs : l'assainissement des finances publiques et la convergence intracommunautaire des politiques budgétaires. Ces deux dimensions sont reprises ci-dessous. Le tableau 4, montre que sans être nécessairement atteintes, notamment pour le critère « clé » (i.e., solde budgétaire de base), depuis 1999, les évolutions sont plutôt encourageantes. La plupart des pays membres ont satisfait à l'objectif de réduction du déficit budgétaire en ménageant les effets d'ajustement structurel. En d'autres termes, l'effort de rééquilibrage a été de pair avec une réallocation de la dépense propre à stimuler la croissance économique. La part relative des salaires de la fonction publique illustre cette évolution favorable avec une diminution qui s'est faite en partie au bénéfice des investissements.

Imputer ces évolutions au seul dispositif du Pacte nécessiterait de raisonner sur le scénario « contrefactuel », de s'interroger sur ce qu'aurait été la performance des pays membres dans le même environnement exogène, mais en l'absence d'application du Pacte. Cette démarche analytique est à l'origine d'un important courant de littérature sur l'évaluation de l'impact de politiques publiques. Les organisations internationales (FMI, Banque Mondiale...) sont particulièrement à l'œuvre sur le sujet, soucieuses de connaître l'efficacité de leur aide à la décision. On reste ici en marge de cette problématique d'imputation du résultat en ce sens qu'on ne préjuge pas des facteurs de détermination de cette évolution.

**Tableau 4 Réalisations moyennes des critères de convergence du Pacte de l'UEMOA**

		Critère clé, solde budgétaire de base hors dons sur PIB nominal (%)	Taux d'inflation annuel (%)	Taux d'endettement (%) <sup>1</sup>	Masse salariale sur recettes fiscales (%)	Investissements (sur ressources propres) sur recettes fiscales (%)	Taux de pression fiscale (%)	Solde courant extérieur hors dons (%)
Objectifs du Pacte		Min 0	Max 3	Max 70	Max 35	Min 20	Min 17	Max 5
Bénin	1994-1999	1,3	11,3	61,7	40,3	7,9	11,9	-6,4
	2000-2002	1,5	3,5	56,8	32,1	17,7	13,9	-5,7
Burkina	1994-1999	-0,6	7,5	63,4	44,8	16,3	10,4	-11,9
	2000-2002	-2,0	2,3	61,3	44,2	29,7	11,3	-14,3
Côte d'Ivoire	1994-1999	-1,6	8,7	130,4	38,0	18,4	18,0	-3,0
	2000-2002	0,6	3,3	92,5	42,0	9,7	14,7	1,0
Mali	1994-1999	1,2	7,7	99,9	32,1	16,7	11,6	-11,8
	2000-2002	-0,5	2,3	83,6	29,4	23,3	13,0	-10,0
Niger	1994-1999	-5,1	9,5	103,1	64,0	8,1	7,7	-11,6
	2000-2002	-2,6	3,5	96,3	42,2	15,5	9,7	-9,1
Sénégal	1994-1999	1,1	7,4	80,9	43,0	14,5	15,2	-8,3
	2000-2002	0,9	2,0	74,4	31,6	21,0	17,4	-7,3
Togo	1994-1999	-3,8	11,0	105,5	62,0	6,8	11,0	-12,5
	2000-2002	-0,5	3,0	123,4	47,9	7,4	11,6	-12,9
UEMOA <sup>2</sup>	1994-1999	-0,78	8,68	102,36	40,93	15,73	14,38	-7,23
	2000-2002	0,04	2,90	83,72	37,97	16,02	14,07	-5,20

<sup>1</sup> Pour des raisons de disponibilité d'une série cohérente de données, la période précédant le Pacte est : 1997-1999

<sup>2</sup> Pour l'UEMOA, il s'agit des résultats consolidés.

Sources : nos calculs ont été effectués à partir de la base de données de la Commission de l'UEMOA.

Parmi les sept évolutions nationales, une d'entre elles, et non la moindre puisqu'il s'agit de la Côte d'Ivoire, a évolué dans l'ambiguïté, démontrant la nécessité de regarder le mouvement du solde budgétaire, mais également la composition de la dépense. La Côte d'Ivoire remplit en effet la condition du critère « clé », du moins en moyenne et sur la sous période 2000-2002. Elle présente toutefois des évolutions de structure de la dépense et des recettes budgétaires assez largement contraires au processus de développement à long terme. Le déficit public s'est contracté, mais à la faveur d'une amputation de la dépense d'investissement supérieure à la baisse de la pression fiscale. L'économie semble être entrée dans un inquiétant scénario de crise. Dans les trois dernières années, la situation ivoirienne n'a pourtant pas trop affecté son entourage régional. Bien que la partition de fait de son territoire ait eu des implications notables, notamment par le rapatriement des revenus des travailleurs migrants, la crise ne s'est pas diffusée à concurrence de ce que pouvait laisser craindre le poids économique de cette économie dominante.

En moyenne, le tableau 4 suggère que l'UEMOA a rempli le critère clé avec une nette amélioration par rapport au déficit budgétaire des années 1994-1999. A l'exception du solde courant, qui s'est légèrement dégradé en demeurant fortement déficitaire, et d'un taux de

pression fiscale qui a certes progressé, mais reste en retrait des 17% attendus, les autres critères mettent en évidence une amélioration parfois spectaculaire. C'est le cas de l'inflation qui a très sensiblement décéléré par rapport à une période initiale sous l'emprise des effets mécaniques de la dévaluation du franc CFA (1994). Le poids moyen de la masse salariale, en pourcentage des recettes fiscales, a baissé au bénéfice notamment de l'investissement public et des efforts de redressement du solde budgétaire de base. Au-delà d'une amélioration de la performance de l'ensemble communautaire, marquée par une croissance plus forte et budgétairement mieux équilibrée, la convergence des politiques économiques a-t-elle favorablement progressé ?

La convergence peut-être vue de différentes manières. Les valeurs cibles du Pacte sont déjà l'expression d'une convergence vers un état normatif. Mais dans une zone économique et monétaire, la convergence c'est aussi l'affirmation d'une harmonisation des politiques intracommunautaires. Dans cette perspective, il s'agit alors d'établir si, d'une année ou d'une période à l'autre, la performance démontre un resserrement des écarts sous une forme qui accrédite la *sigma convergence*. En considérant l'ensemble de la zone, la convergence est ainsi évaluée à partir de la somme du carré des écarts nationaux à la valeur moyenne. Considérons les réalisations d'un critère de convergence<sup>9</sup>  $C$ , pour l'année  $i$  dans les  $n$  pays ( $j$ ) de l'UEMOA<sup>10</sup>, et  $\bar{C}$ , la moyenne des réalisations. La sigma-convergence associée à ce critère est mesurée par  $\sigma_i(C)$  :

$$\sigma_i(C) = \sqrt{\sum_{j=1}^n \frac{(C_{j,i} - \bar{C}_i)^2}{n}} \quad [1]$$

Entre deux années ou périodes,  $i$  et  $i+h$ , il y a convergence si  $\sigma_i$  est supérieur à  $\sigma_{i+h}$ . La préférence donnée à une moyenne simple plutôt qu'à une moyenne pondérée des valeurs de  $C$  procède du Traité de l'UEMOA qui confère la même importance à tous les Etats membres, quelle que soit leur taille économique. Pour évaluer la significativité de l'hypothèse de la sigma-convergence, le test de Carree et Klomp [1997]) est appliqué. On dérive une statistique  $T$  en fonction de l'évolution des dispersions entre deux périodes ( $\sigma_i$  et  $\sigma_{i+h}$ ). Cette statistique est corrigée par un facteur de rattrapage ( $\hat{\pi}$ ) déduit de l'estimateur  $\hat{\beta}$  (avec  $\hat{\pi} = 1 + \hat{\beta}$ ) associé à l'équation de beta-convergence estimée en coupe instantanée<sup>11</sup> :

$$\ln \frac{C_{j,i+h}}{C_{j,i}} = \alpha + \beta \cdot \ln(C_{j,i}) + \varepsilon_{j,i+h} \quad [2]$$

La statistique  $T$  suit asymptotiquement une loi normale centrée réduite sous l'hypothèse nulle que les dispersions intracommunautaires sont constantes dans le temps contre l'hypothèse alternative d'une convergence (équation 2)<sup>12</sup>.

$$T = \sqrt{n} \cdot \frac{\left( \frac{\sigma_i^2}{\sigma_{i+h}^2} - 1 \right)}{2 \cdot \sqrt{1 - \hat{\pi}^2}} \rightarrow N(0,1) \text{ avec } \begin{cases} H_0 : \sigma_i = \sigma_{i+h} \\ \text{versus} \\ H_1 : \sigma_i > \sigma_{i+h} \end{cases} \quad [3]$$

Dans l'application aux pays qui nous occupent, la puissance du test souffre d'un nombre limité d'observations, non compatible avec la loi normale qui sous-tend l'inférence. Avec de bonnes propriétés statistiques, Carree et Klomp [1997] ont toutefois appliqué ce test à des échantillons de taille comparable au notre. Par prudence, cette analyse sera toutefois complétée par un test non paramétrique de Wilcoxon qui a la qualité d'être non restrictif sur les hypothèses de normalité des erreurs. Avec ce test, il s'agit, à partir des sigma-convergences calculées, de tester la significativité de la différence des rangs sur les deux sous-périodes : avant (1994-1999) et après (2000-2002) l'entrée en vigueur du Pacte<sup>13</sup>.

Le tableau 5 propose l'évolution de la sigma convergence par critère. La dispersion est allée en se réduisant depuis 1994, sauf pour le taux d'investissement public et le pourcentage de déficit extérieur courant dont la situation s'est aggravée. Globalement, les résultats des tests de Carre et Klomp [1997] et de Wilcoxon ne rejettent pas statistiquement la significativité de la sigma-convergence.

**Tableau 5 La Sigma-convergence au sein de la zone UEMOA (1994 –2002)**

	Sigma-convergence (%)				Test de Carre & Klomp <sup>a</sup>			Test de Wilcoxon <sup>a b</sup>
	1994	1999	2000	2002	1994-1999	2000-2002	1994-2002	2000-2002 versus 1994-1999
Solde budgétaire de base hors dons (%PIB)	3,04	2,71	2,02	1,37	Cvg	[Cvg]	Cvg*	6*
Taux d'inflation annuel	5,65	1,16	1,79	0,36	#	[Cvg]	#	8*
Dette publique (%PIB) <sup>c</sup>		35,85	23	18,96	[Cvg*]	[Cvg**]	[Cvg*]	7**
Masse salariale (% recettes fiscales)	24,39	8,70	8,73	6,16	Cvg*	[Cvg]	Cvg*	8*
Investissements sur ressources propres (%recettes fiscales)	4,39	6,31	7,05	8,5	[Dvg]	Dvg	[Dvg]	22
Recettes fiscales (%PIB)	3,70	3,13	2,74	2,57	Cvg	[Cvg]	Cvg*	6**
Solde courant extérieur hors dons (% PIB)	5,61	4,13	4,86	7,30	Cvg	Dvg	Dvg	22

Notes :

a : \* (resp. \*\*, \*\*\*) : significativité à 5% (resp. 10%, 15%) ;

b : Il s'agit d'un test de rang unilatéral sur le rang des dispersions de la période 1994-2002. Sous l'hypothèse H0 : dispersion 2000-2002 = dispersion 1994-1999 versus H1 : dispersion 2000-2002 &lt; dispersion 1994-1999 ;

c : La première période est 1997-1999 ;

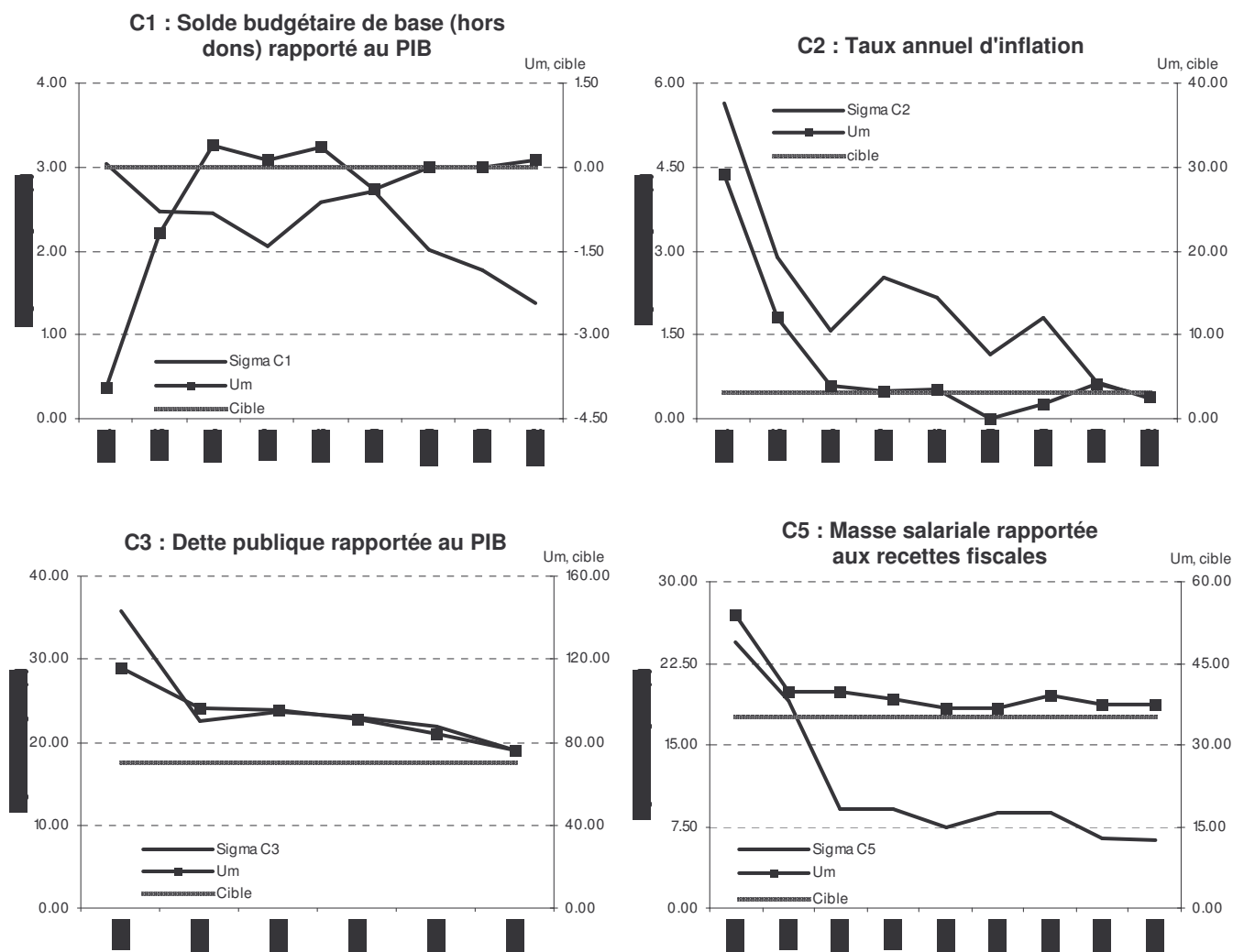
Cvg (resp. Dvg et #) : convergence, c'est-à-dire que  $\sigma_{i+t} < \sigma_i$  (resp. Dvg et le test ne peut pas être effectué ( $\hat{\sigma} > 1$ ) ;

[ ] : coefficient pour lequel la beta-convergence n'est pas significative à 15%

Une illustration de ces résultats est donnée par le graphique 1. Pour chaque critère, les axes des ordonnées sont gradués de manière à indiquer, la sigma-convergence intracommunautaire (axe de gauche) et la performance moyenne ou la valeur cible (axe de droite). Chaque fois qu'il y a eu réduction de la dispersion dans le temps, le profil des sigma-convergence montre que cette évolution a été concomitante à l'amélioration de la performance moyenne (C1,C2,C3,C5,C7). Rééquilibrage et harmonisation des politiques économiques ont donc été à l'œuvre simultanément. Pour autant, ces évolutions ne sont pas sans nuances, d'abord en raison de la tendance propre à la Côte d'Ivoire qui hypothèque l'entrée en phase de stabilité en 2006, ensuite, et peut être tout aussi fondamentalement, en raison des limites sous-jacentes au contenu du Pacte et à l'évaluation de son exécution.



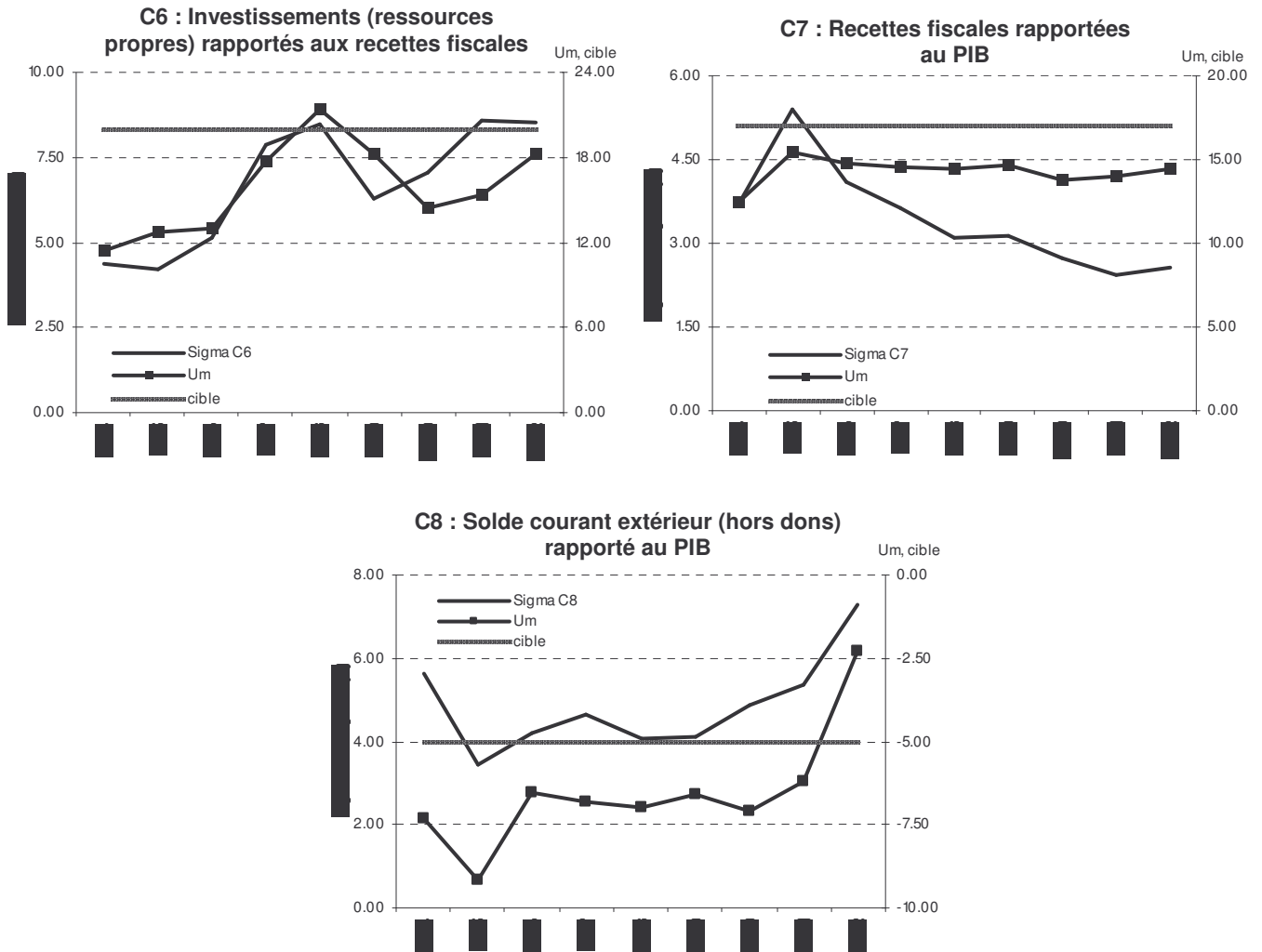
**Graphique 1 : Sigma-convergence et réalisation moyenne suivant les valeurs cibles du Pacte de Solidarité et de Croissance de l'UEMOA**



Um = Réalisation moyenne du critère dans l'UEMOA ;

Cible : Norme de convergence édictée par le Pacte de l'UEMOA, min. 0% pour C1, max. 3% pour C2, max. 70% pour C3 et max. 35% pour C5.

**Graphique 1 (suite) : Sigma-convergence et réalisation moyenne suivant les normes du Pacte de Solidarité et de Croissance de l'UEMOA**



Um = Réalisation moyenne du critère dans l'UEMOA ;  
 Cible : Norme de convergence édictée par le Pacte de l'UEMOA, min. 20% pour C6, min. 17% pour C7 et min -5% pour C8.

### III Le Pacte de stabilité de l'UEMOA face à ses insuffisances

Si les performances macroéconomiques se sont améliorées sous l'impact conjoint de la dévaluation du franc CFA et des efforts d'harmonisation des politiques, le Pacte de l'UEMOA n'en reste pas moins sujet à des interrogations. Les critiques de premier niveau, que l'on qualifie de critiques internes, concernent les critères, leur définition et vérifiabilité, mais également le système de surveillance communautaire qui conditionne le respect des engagements. A cela s'ajoutent deux critiques de portée plus externe. La première est en relation avec la mobilisation sur l'objectif de réduction de la pauvreté. Le Pacte accorde peu d'attention au sujet alors que de par les objectifs du millénaire des Nations Unies et les documents stratégiques de réduction de la pauvreté, cette dimension est censée gouverner les décisions budgétaires. La seconde critique porte sur la relation entre le Pacte et la zone monétaire optimale. Les échanges intracommunautaires sont de si faible ampleur que d'aucuns s'interrogeront sur les conditions de viabilité de la zone et le sens à donner à l'objectif de convergence.

#### *Les critiques internes*

##### *(i) Signification des critères et des valeurs cibles*

S'agissant du solde budgétaire de base, l'exigence d'un équilibre minimal pose problème dans des contextes fragilisés par les instabilités de l'environnement<sup>14</sup>. En phase de convergence, la volonté a été de maintenir une discipline budgétaire « en toutes circonstances », d'ignorer les impacts contingents aux états de la nature. La volonté d'appliquer une telle discipline implique même de ne pas laisser jouer le mécanisme des stabilisateurs automatiques. Pas de tolérance pour un solde déficitaire avant que l'excédent ne soit redevenu la situation « normale »<sup>15</sup>. En n'ajustant pas ce solde pour l'impact des facteurs de déséquilibres temporaires et exogènes à la politique économique, les gouvernements ont renoncé à toute politique contra-cyclique, à un lissage des revenus et de la dépense globale. Ces choix de non-prise en compte des effets de la conjoncture ne manqueront pas d'apparaître comme à contre courant des débats qui agitent actuellement l'Union Européenne. L'orthodoxie financière a donc prévalu, quelle que soit la nature des chocs, temporaires ou durables, avec le coût en bien être social qui peut en résulter. Une telle position peut apparaître comme un investissement en réputation qui a été également à l'origine de la suppression, en janvier 2003<sup>16</sup>, de toute possibilité d'« avances monétaires » de la Banque Centrale aux Etats.

Autre grief, cette fois ci sur la signification économique de l'encours de 70% des dettes publiques par rapport au PIB. Ce ratio n'entretient qu'une relation ténue avec la soutenabilité de la dette<sup>17</sup>. Un plafond de 70% a d'ailleurs un sens très différent selon les conditions de cet endettement et n'est en rien une garantie contre les problèmes de solvabilité et d'illiquidité. Le Bénin connaît actuellement des accumulations d'arriérés de paiement publics sans que le seuil d'endettement de 70% du PIB ne soit franchi. D'autres Etats ont au contraire dépassé ce pourcentage sans générer des arriérés de paiement. C'est le cas du Mali qui se situe encore à un niveau d'endettement de 74% du PIB en 2002. La faisabilité d'un désendettement aussi prononcé que celui visé par le Pacte peut par ailleurs s'avérer irréaliste. En 1998, la dette de la Guinée Bissau avoisinait 5 années de son PIB. Autant dire que sans une annulation de dettes, le retour au seuil de 70% à fin 2005 relève de la gageure.

Du côté des critères de « second rang », qui n'ont valeur que de recommandation, un taux de prélèvement public minimal de 17% du PIB manque de fondement. Ce pourcentage n'est pas clairement relié à une offre de biens et services publics, à des mécanismes redistributifs dont on imagine d'ailleurs qu'ils ne sont pas indépendants du niveau de produit par habitant et des caractéristiques structurelles de l'économie (Chambas [1994]). Il est du reste impensable, toute chose égale par ailleurs, que sur une période de convergence aussi courte, le Niger parvienne à un effort fiscal d'une ampleur lui permettant de passer de 10,7 % en 2002 aux 17% que recommande le Pacte. L'impôt sur le revenu introduisant des distorsions dans le processus allocatif, une telle élévation pourrait d'ailleurs s'avérer préjudiciable à l'objectif de croissance à long terme. Le taux minimal semble donc manquer de faisabilité politique sur un horizon court et dans une période de libéralisation du commerce extérieur qui implique un transfert de la fiscalité de porte sur des impôts et taxes intérieurs plus difficiles à recouvrer. D'une manière générale, les diversités nationales font qu'on imagine assez mal une convergence rapide des fiscalités internes régionales<sup>18</sup>.

Les repères sur la masse salariale (35%) et le financement des investissements sur ressources internes (20%) sont moins critiquables. Ces ratios de structure ont l'avantage de préciser le sens des redistributions souhaitables : de la dépense courante vers les dépenses d'investissements. On peut toutefois s'étonner qu'au sein même de la dépense courante, des critères indicatifs n'aient pas été fixés de manière à renforcer les interventions publiques dans les secteurs de la dépense sociale comme on le verra plus avant.

*(ii) Surveillance multilatérale et crédibilité d'engagement*

La réalisation du Pacte de l'UEMOA donne lieu à un suivi multilatéral qui renvoie à l'exercice d'une surveillance par les pairs et l'application de sanctions pour le cas où l'avancement du programme serait jugé non conforme aux engagements. En concertation avec la Commission, l'Etat qui ne réalise pas au moins l'un des critères de premier rang est convié à prendre des mesures rectificatives soumises au Conseil des Etats membres. Si l'application de ce programme ne donne pas l'évolution souhaitée et que le critère « clé » est du nombre des variables incriminées, la mise en œuvre des sanctions est déclenchée, sauf « circonstances exceptionnelles ». Faiblesse du dispositif, alors que le Pacte européen définit et mesure ce qui doit être entendu comme une « situation exceptionnelle »<sup>19</sup>, celui de l'UEMOA a éludé la question. L'absence de formalisme marque la préférence donnée à des négociations conduites au cas par cas. Cette approche évite la rigidité d'une règle écrite assortie de sanctions automatiques, mais elle altère potentiellement la crédibilité du Pacte. Elle implique des marchandages politiques, des asymétries de pouvoir à l'avantage des grands Etats, même en l'absence de transferts budgétaires intracommunautaires comparables à ceux de la politique agricole et des fonds structurels en Union Européenne.

Faute de crédibilité suffisante des règles, de pouvoir contraignant du Pacte, un double risque est perceptible : celui d'abord de transformer les institutions d'évaluation du Pacte en chambre d'enregistrement ; celui d'échouer ensuite à promouvoir un fédéralisme budgétaire qui s'inscrit dans le prolongement de la coopération régionale. La constitution d'un budget communautaire, non encore effectif à ce jour, devrait être un levier de promotion des biens publics régionaux, de construction d'infrastructures, notamment d'interconnexion des réseaux de services publics marchands. Le franchissement de cette étape, indispensable à une meilleure intégration régionale, sera d'autant plus difficile à réaliser que les contributions fiscales nationales à la formation d'un budget régional apparaîtront aléatoires, sujettes à des phénomènes de « passager clandestin ».

*Les critiques externes**(i) Le Pacte et ses incomplétudes sur la pauvreté et le capital humain*

Le Pacte de l'UEMOA a été finalisé, en 1999, dans un contexte de mise en œuvre d'une politique d'accompagnement de la dévaluation du franc CFA. La stratégie qui lui est associée est marquée par les orientations du « consensus de Washington » pour reprendre

l'expression de J. Williamson [1990]. La logique interne du Pacte est celle de la *stabilisation*, qui facilite la restauration des équilibres financiers, et de l'*ajustement structurel*, qui agit sur la croissance économique par la modification des prix relatifs et les réformes sectorielles. Le contenu du Pacte est daté. Il porte l'empreinte des premières décennies du développement avec un objectif de réduction de la pauvreté essentiellement conditionné par l'accélération de l'activité et des revenus. Si de nombreuses études ne récusent pas cette relation privilégiée, des travaux récents montrent que les effets de redistribution ne sont pas négligeables. En d'autres termes, un volontarisme « pro-pauvre » peut trouver sa place sans contrarier les dynamiques internes de croissance (cf. Cling, De Vreyer, Razafindrakoto, Roubaud [2004]).

Le Pacte sous-entend que la politique budgétaire ne serait « active » que par la réallocation des dépenses de fonctionnement et de salaires vers les dépenses d'investissements. L'argumentaire de cette politique est un peu court. Il donne à penser que les dépenses de fonctionnement auraient une utilité sociale inférieure à celle des investissements « matériels ». Certaines dépenses sociales s'inscrivent en faux contre ce présupposé. D'une manière générale, le Pacte est en décalage avec la théorie du capital humain et ses implications en tant que facteur de croissance endogène, en retrait des analyses plus lointaines d'Albert Hirschman [1958] sur l'importance de ces Infrastructures qui sont autant économiques que sociales (IES)<sup>20</sup>. Le pacte omet que le développement des pays asiatiques s'est construit au moins autant par les dépenses d'éducation et de santé que par l'élargissement des infrastructures physiques.

Indépendamment de l'efficacité des dépenses budgétaires dans la diversité de leurs composantes, le Pacte ignore les implications de l'adhésion récente des Etats africains à la logique des Documents Stratégiques de Réduction de la Pauvreté. Les DSRP conduisent à des arbitrages budgétaires en relation avec les objectifs du millénaire qui traduisent l'accord sans précédent de la communauté internationale sur les moyens de faire reculer la pauvreté d'ici à 2015. La définition d'un engagement officiel et d'une politique claire en la matière ont été les conditions d'éligibilité à l'initiative de l'allègement des dettes des pays pauvres et très endettés (PPTE). La présence d'un programme interne en faveur de la réduction de la pauvreté procède d'une démarche volontariste fonctionnant à l'inverse de la théorie du *tas de sable* ou du « Trickle down », qui minimise l'effet des redistributions publiques par la dépense de l'Etat. Face aux engagements chiffrés des pays en développement sur la facilitation de l'accès à l'eau potable, notamment en milieu rural, sur la promotion des soins

de santé et d'éducation primaire, il appartient à l'Etat de mettre sa dépense en adéquation avec la réalisation des objectifs physiques du millénaire.

*(ii) L'UEMOA et la zone monétaire optimale*

Par l'harmonisation budgétaire, le Pacte parachève la construction de la zone monétaire et contribue ainsi à crédibiliser la parité du franc CFA vis-à-vis de l'euro. Si l'évolution vers un état normatif est souhaitable, les théoriciens de la zone monétaire optimale s'interrogeront toutefois sur la signification économique des cibles, sur la nécessité de réduire la dispersion intracommunautaire. Une norme de 3% des prix est-elle en relation avec un objectif de croissance optimale, à supposer d'ailleurs que le même taux soit valable pour tous les Etats membres ? Les économies réunies dans la zone franc sont toutes tributaires de l'exportation des matières premières, mais elles subissent différemment les chocs de prix ou de quantités. Ce défaut de synchronisation des chocs rend l'ajustement de parité difficile dans un contexte international où un nombre croissant de pays en développement privilégient la flexibilité du taux de change pour dynamiser la compétitivité. Si la zone monétaire optimale peut se définir à travers la manifestation de chocs communs, des similitudes de comportements dans la flexibilité des prix et des coûts (Kenen [1969]), alors l'architecture de la zone franc est à revoir. Elle l'est également au regard du critère de Mundell [1961] : la mobilité intracommunautaire des facteurs de production ou du critère de McKinnon [1963] : une forte intégration par les échanges commerciaux entre Etats membres. En dehors du commerce effectué par la Côte d'Ivoire avec le Mali et le Burkina, faute d'une complémentarité suffisante des systèmes productifs, ces économies échangent peu entre elles, moins de 10% de leur commerce (cf. Fielding et Shields [2001]).

A la lumière de ces arguments traditionnels, les critiques de la sous-optimalité de la zone Franc seraient donc fondées. Cependant, la définition de la zone monétaire optimale n'échappe pas elles-même aux ambiguïtés. Bien des ensembles économiques se sont constitués sans forte mobilité des facteurs dans les frontières des Etats, sans que les chocs auxquels sont confrontées les parties de ces ensembles soient synchrones ou de même intensité. Burda et Wyplosz [1993] observent que la dotation factorielle du Texas, riche en pétrole, est très différente de celle des 49 autres entités constitutives des Etats-Unis. Quant à la Belgique, entre la Wallonie et les Flandres, elle apporte la démonstration d'une faible mobilité régionale des facteurs. Le schéma théorique des zones monétaires optimales est donc

restrictif dans sa portée, ce qui limite la pertinence de cette critique externe (cf. Melitz [1995]).

Il faut par ailleurs compter sur le développement des échanges intra-communautaires pour faire émerger de nouveaux avantages comparatifs et positionner la région dans une alternative plus favorable que la mondialisation multilatérale (Carrère [2004]). La définition d'un tarif extérieur commun (TEC), mis en place avec l'UEMOA en 1994, participe de cette dynamique régionale. Le TEC est un facteur d'accroissement des échanges intra-communautaires et parallèlement, les dispositions sont prises pour faciliter la mobilité des facteurs. Le projet de la Communauté Economique Des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) est également un facteur d'influence propre à densifier les courants d'échanges dans un contexte régional élargi<sup>21</sup>. En dynamique, la Zone Franc n'est donc pas en porte-à-faux avec les arguments qui sous tendent la notion de zone monétaire « optimale ».

### **Conclusion**

A la suite des déséquilibres macroéconomiques des années quatre vingt, mieux combiner les politiques monétaire et budgétaire était devenu un impératif pour les Etats membres de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine. En 1999, la promotion de cette politique a pris la forme d'un Pacte de convergence et de solidarité avec une batterie de critères à réaliser sur l'horizon 2005. L'enjeu de ce « policy-mix » n'est autre que la crédibilité de la parité du franc CFA envers l'euro, la monnaie de rattachement depuis 2002.

Depuis la dévaluation, en 1994, et plus récemment avec l'application de la politique du Pacte de convergence, les performances de cette union monétaire d'Afrique de l'ouest se sont améliorées. La Croissance économique a retrouvé un rythme plus soutenu et le déficit budgétaire de base s'est contracté. Le dispositif est toutefois caractérisé par un certain nombre de lacunes. Le débat sur les exigences d'une plus forte croissance dans le maintien des équilibres internes et externes a escamoté le problème de la réduction des inégalités et de la pauvreté. Le Pacte a évacué la problématique de la redistribution autrement que par le transfert de la dépense budgétaire de la masse salariale vers l'investissement public. Il en reste à la relation mécanique d'une réduction de la pauvreté qui semble exclusivement conditionnée



par le rythme de croissance. Cette représentation est en décalage avec la littérature des dix dernières années qui a redonné une certaine épaisseur aux interventions de l'Etat.

La constitution des Documents de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP), sésame des allègements de dettes publiques internationales pour les pays en développement très endettés, est l'illustration d'une politique de lutte contre la pauvreté qui n'est pas réductible à la croissance. Daté de la seconde moitié des années quatre vingt dix, le Pacte est resté en marge de ces préoccupations qui engagent désormais les Etats. La faiblesse structurelle des économies et le niveau limité des échanges intracommunautaires concourent également à atténuer la dynamique de la zone. Les crises politiques internes, au Togo et plus récemment en Côte d'Ivoire, participent également de ces forces centrifuges qui affectent le fonctionnement de la zone. Cette dernière conserve pourtant une force d'attraction. Les démarches d'élargissement de l'intégration témoignent de la modernité de cette institution et de sa capacité à susciter de nouvelles ambitions de développement économique.

## Bibliographie

- B. Balassa [1964] : *The purchasing power parity doctrine: a reappraisal*, **Journal of Political Economy** 72, pp. 584-596.
- A. Bénassy-Quéré [2003] : *Pacte de stabilité : deux objectifs, deux règles*, **La Lettre du CEPII** n°224, juin.
- C. Boissieu de [1985] : *Contraintes externes et arriérés de paiement extérieurs dans les pays en développement*, **Economies et Sociétés** 9, tome XIX, septembre.
- M. Bruno et W. Easterly [1998] : *Inflation Crises and Long-run Growth*, **Journal of Monetary Economics** 41, February, pp. 3-26.
- M. Burda et Wyplosz C. [2003] : **Macroéconomie, Une perspective européenne**, De Boeck Université.
- D. Bureau [1998] : *Pacte de stabilité, crédibilité et stabilisation dans l'Union monétaire européenne*, **Economie et Prévision**, 132-133, janvier/mars, pp.49-57.
- M. Buti, D. Franco et H. Ongera, [1997] : *Budgetary Policies During Recessions — Retrospective Application of the 'Stability and Growth Pact' to the Post-War Period*, **European Commission Discussion Papers**, 121, may.
- J. Le Cacheux [2004] : *La politique économique à l'heure de l'euro, le Pacte de stabilité et de croissance en débat*, **Euro et Gouvernance économique**, la documentation française, n° 319, mars-avril
- M. A Carree. et L. Klomp [1997] : *Testing the convergence hypothesis : a comment*, **The Review of Economics and Statistics**, 4, vol. LXXXIX, pp. 683-686.
- C. Carrère [2004] : *African Regional Agreements: Impact on Trade with or without Currency Unions*, **Journal of African Economies**, June, 13, pp.199-239.
- G.Chambas [1994] : **Fiscalité et Développement en Afrique Subsaharienne**, Economica, Paris, France.
- J-P. Cling, de Vreyer P, Razafindrakoto M. et Roubaud F. [2004] : *La croissance ne suffit pas pour réduire la pauvreté*, **Revue Française d'Economie**, n°3, vol. XVIII, pp.137-187.
- G. Collange et P. Plane [1994] : *Dévaluation des Francs CFA : le cas de la Cote d'Ivoire*, **Economie Internationale**, vol 58, 2, pp 3-25.
- J. Creel et H. Sterdyniak [1998] : *Du bon usage des politiques monétaire et budgétaire en Europe*, **Revue d'Economie Financière**, 45, janvier, pp. 167-198.
- J. Creel et H. Sterdyniak H. [1995] : *Les déficits publics en Europe : causes, conséquences ou remèdes à la crise*, **Revue de l'OFCE**, 54, pp. 57-100.
- S. Devarajan et J. de Melo [1987] : *Evaluating participation in African Monetary Unions. A Statistical analysis of the CFA zone*, **World Development**, April, vol.15, n°4, pp.483-496.
- S. Devarajan et M. Walton [1994] : *Preserving the CFA Zone*, World Bank Policy Research Working Paper, WPS 1316, World Bank, Washington, DC.
- B. Eichengreen [1997] : *Is Europe an Optimal Currency Area ?*, in Bormer S. et H. Grubel (eds.), **The European Community after 1992**, McMilland, Londres.
- B. Eichengreen et C. Wyplosz [1998] : *The Stability Pact : More than a Minor Nuisance ?*, **Economic Policy**, 26, April, pp.65-104.

- D. Fielding et Shields K. [2001] : *Modelling macroeconomic shocks in the CFA Franc Zone*, **Journal of Development Economics**, Vol. 66, pp.199–223.
- C. Fuss [1999] : *Mesures et tests de convergence : une revue de la littérature*, **Revue de l'OFCE**, 69, Avril, pp. 221-249.
- P. Guillaumont, Guillaumont S et P. Plane [1988] : *Participating in African Monetary Unions: An Alternative Evaluation*, **World Development**, May, vol.16, N°5, pp 569-576.
- P. Guillaumont et S. Guillaumont [1984] : **Zone franc et développement africain**, éditeurs, Economica, Paris, France.
- A. O. Hirschman [1958] : **The Strategy of Economic Development**, Yale University Press, New Haven Connecticut.
- P. Kenen [1969]: *The theory of optimum currency areas: an eclectic view*, in Mundell, R. et Swobodaa, A. (Eds.) : **Monetary Problems of the International Economy**, Univ. Chicago Press, Chicago, IL.
- G. Kopits et S. Symansky [1998] : *Fiscal Policy Rules*, IMF Occasional Paper, n° 162.
- J. Melitz [1995] : *The Current impasse in research on optimum currency areas*, **European Economic Review**, February, pp 79-91.
- R. McKinnon [1963] : *Optimum currency areas*, **American Economic Review**, 53, pp.717–725.
- R.A. Mundell [1961] : *A theory of Optimum Currency Areas*, **American Economic Review**, vol. 51, September, pp.657-665.
- D. Quah [1996] : *Empirics for economic growth and convergence*, **European Economic Review**, 40, pp. 1353-1375.
- Rapport Annuel de la Commission sur le fonctionnement et l'évolution de l'Union** [2003], UEMOA.
- Rapport Semestriel d'exécution de la Surveillance Multilatérale** [juillet 2000], UEMOA.
- Rapport sur la Zone Franc**, Banque de France, diverses éditions.
- G. Semedo et P. Villieu [1997] : **La zone franc – mécanismes et perspectives macroéconomiques**, Ellipses, Ed Marketing SA.
- V. Tanzi et M. Blejer [1984] : *Fiscal Deficits and Balance of Payments Disequilibrium in IMF adjustment Programs* in J. Muns, editor, **Adjustment Conditionality and international Financing**, IMF.

<sup>1</sup> La BCEAO régit l'émission monétaire de huit pays : Bénin, Côte d'Ivoire, Burkina Faso, Sénégal, Niger, Togo, Mali et Guinée Bissau. La BEAC est en charge des pays suivants : Cameroun, Centrafrique, Congo, Gabon Tchad et Guinée Equatoriale. A ces deux ensembles constitutifs de la zone franc, il conviendrait d'ajouter l'Institut d'émission des Comores.

<sup>2</sup> On ne s'intéresse pas à la convergence réelle, c'est à dire à la convergence des PIB entre les différents pays membres.

<sup>3</sup> Cf. P. Guillaumont et S. Guillaumont [1984], Devarajan S. et de Melo J. [1987] et P. Guillaumont, S. Guillaumont et P. Plane [1988].

<sup>4</sup> Si la structure des coûts évolue comme le prix des biens non échangeables, il en résulte une dégradation des conditions de rentabilité de la production des biens échangeables.

<sup>5</sup> Le prix réel au producteur se définit par le rapport du prix nominal d'achat au prix du panier de biens à la consommation. Le prix des matières premières étant fixé sur les marchés mondiaux, en monnaie nationale, la dévaluation permet d'augmenter davantage le prix au producteurs que le niveau général des prix qui incorpore des biens de caractère non échangeable, d'où l'incitation à produire.

<sup>6</sup> Eichengreen [1997] montre qu'un tel dispositif permet d'harmoniser et de servir de repères aux anticipations des politiques budgétaires.

<sup>7</sup> De nombreux auteurs estiment que les divergences des politiques budgétaires dans les années 80, ont rendu inefficace le contrôle macroéconomique par la seule politique monétaire. Sur ce point, et pour l'Union Européenne, on verra notamment, Creel & Sterdyniak [1995, 1998] et Bureau [1998].

<sup>8</sup> La Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) a un statut d'établissement public international.

<sup>9</sup> Le critère relatif à la non accumulation des arriérés n'est pas inclus dans cette étude.

<sup>10</sup> La Guinée-Bissau n'a pas été retenue à cause de sa récente entrée dans l'UEMOA en 1997 et du manque de données statistiques.

<sup>11</sup> Pour un exposé de la relation entre la beta et la sigma convergence, cf. Quah [1996].

<sup>12</sup> La statistique T indique aussi le sens de la dispersion : une valeur négative indique une divergence tandis qu'une valeur positive traduit un état de convergence. Il est à noter que la beta-convergence étant une condition nécessaire (mais non suffisante) de la sigma-convergence, la statistique T est contrainte par le signe de  $\hat{\pi}$ . Pour éviter une indétermination, il faut que  $|\hat{\pi}| < 1$ , c'est-à-dire que le coefficient  $\hat{\beta}$  soit négatif.

<sup>13</sup> Pour faire référence aux limites méthodologiques énoncées plus haut, rappelons que cette amélioration peut-être induite par des facteurs exogènes à la politique économique et que les exigences d'harmonisation ont été antérieures à la dévaluation (1994) et au lancement « formel » du Pacte de convergence (1999).

<sup>14</sup> Par exemple, de 1998 à 1999, soit une année avant la mise en œuvre du PSC, le taux de croissance de l'UEMOA est passé de 4,9% à 3,5% « en raison des résultats peu satisfaisants de la production agricole d'exportation, de l'effondrement des cours des matières premières sur les marchés internationaux (...) ». Cf le *Rapport Semestriel d'exécution de la Surveillance Multilatérale* (juillet 2000) p.5. Pour une présentation des structures économiques de l'UEMOA, cf. P. Guillaumont & S. Guillaumont [1984].

<sup>15</sup> L'article 10 de l'Acte additionnel du 29 janvier 2003 dispose par ailleurs que dans cette phase, le « critère clé » sera apprécié sous une forme « structurelle », c'est à dire « après correction des fluctuations conjoncturelles ».

<sup>16</sup> L'article 16 des statuts de la BCEAO fixe à 20% du montant des recettes fiscales de l'année précédente le plafond des avances statutaires. Toutefois, en septembre 1998, le Conseil des Ministres de l'UEMOA a décidé de geler les plafonds au niveau de décembre 1998 et de favoriser leur suppression avant la fin de l'année 2001.

<sup>17</sup> La démarche au sein de l'UE ne semble pas avoir été différente, les Etats s'alignant sur un chiffre de 60% qui représentait jamais qu'une moyenne de l'Union dans les années précédentes. La réplique de cet exercice conduirait aujourd'hui à fixer un ratio de 70%. Toujours en relation avec l'UE, Bénassy-Quéré [2003] établit que la règle d'un équilibre des finances publiques conduit à la convergence de la dette publique vers zéro. Cela n'a rien d'une situation optimale, tandis qu'à court terme, le déficit de 3% toléré risque de faire augmenter l'encours de la dette si la croissance nominale n'est pas suffisante.

---

<sup>18</sup> Les nombreux projets d'harmonisation de la fiscalité dans l'UEMOA ne sont pas encore finalisés, selon le *Rapport Annuel de la Commission sur le fonctionnement et l'évolution de l'Union* (2003).

<sup>19</sup> Il s'agit en l'occurrence d'un événement « inhabituel » marqué par une érosion du PIB réel d'au moins 2%. Pour une analyse critique de ce dispositif et des sanctions qui s'y rapportent dans le cas de l'Union Européenne cf. Eichengreen et Wyplosz [1998].

<sup>20</sup> Hirschman [1958] souligne : « L'infrastructure est ordinairement définie comme comprenant les services de base en l'absence desquels les branches d'activité productives primaires, secondaires et tertiaires ne peuvent fonctionner. Dans son sens large, elle englobe tous les services publics, de l'ordre public à l'enseignement et à la santé, aux transports, aux communications, à l'adduction d'eau et d'énergie, aussi bien qu'à l'équipement d'infrastructure agricole, comme les systèmes d'irrigation et de drainage... » page 100-101.

<sup>21</sup> Le projet de la CEDEAO est d'intégrer les pays de l'UEMOA avec le Nigeria, le Ghana, la Sierra Leone, la Gambie, la Guinée, le Cap Vert et le Libéria.